Eerste verslag van bevindingen inzake het proces van overname van (ontslagen) Sensire-medewerkers door andere werkgevers in verband met de levering van de huishoudelijke verzorging in 2014 in zeven gemeenten in de Achterhoek

1. Inleiding

Sensire heeft op 4 juni jl. vergunning aangevraagd voor het ontslag van een kleine 800 medewerkers met een vast contract en aangekondigd de tijdelijke contracten voor ruim 200 medewerkers per 1 januari 2014 niet te verlengen. De ontslagbeschikkingen zijn op 24 juli jl. door het UWV verleend.

Daarmee dreigde een situatie te ontstaan waarin de continuïteit van de huishoudelijke verzorging in de betrokken zeven gemeenten in de Achterhoek in gevaar komt; kwamen een kleine 1100 mensen in grote onzekerheid te verkeren over hun werk en dreigde deze streek in de beeldvorming het imago te krijgen van een "probleem"-regio voor wat betreft het op gemeentelijk en regionaal niveau oppakken van de organisatie van maatschappelijke ondersteuning.

Deze overwegingen waren voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanleiding mij op 23 oktober jl. te vragen als onafhankelijk waarnemer het proces van aanbesteding in deze regio in de Achterhoek nader te volgen en "zonder last of ruggespraak kwesties te signaleren, te agenderen en aanbevelingen te doen met als doel om uiterlijk 1 november tot een zorgvuldige afronding van het proces te komen" . Ook is mij gevraagd een beeld te vormen van de uitvoering "met als doel informatie te vergaren voor toekomstige vergelijkbare situaties tijdens de transitie naar een nieuwe langdurige zorg". Als onafhankelijk waarnemer treed ik niet in de geldende verantwoordelijkheidsverdeling van betrokken partijen op basis van de huidige wet- en regelgeving[1].

2. De situatie die ik aantrof

Per 1 januari 2014 wordt het dienstverband van een kleine 800 medewerkers van Sensire beëindigd omdat Sensire stopt met de bedrijfsactiviteiten aangaande huishoudelijke verzorging. Tegelijkertijd

[1] Zie in de bijlage de taakopdracht

verloopt om dezelfde reden het tijdelijk contract van ruim 300 tijdelijke medewerkers. Er is onduidelijkheid over de overgang van deze medewerkers naar andere werkgevers wat maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt. Donderdag 24 en vrijdag 25 oktober jl. heb ik in de regio tal van gesprekken gevoerd met wethouders, met vertegenwoordigers van betrokken werkgevers en met vertegenwoordigers van organisaties van medewerkers; in de dagen erna is er herhaaldelijk telefonisch contact geweest met alle betrokken partijen. Alle partijen waren van mening dat deze situatie snel opgelost moet worden en zij geven daarbij de volgende overwegingen:

a. de **continuïteit** van huishoudelijke verzorging per 1 januari 2014. Naar de mening van de partijen was voor ruim 3000 cliënten in de betrokken zeven gemeenten in de Achterhoek de continuïteit van dienstverlening in het geding; in ieder geval voorzag men problemen bij het in stand houden van de zogenaamde “koppeltjes”: cliënten willen veelal dezelfde hulpverlener behouden.

b. De **werkgelegenheid en overgang van de medewerkers** van Sensire is onzeker; belangrijkste punten van zorg zijn de voorwaarden waaronder zij hun werk na 1 januari 2014 kunnen voortzetten.

c. De regio dreigt voor wat betreft de organisatie van de huishoudelijke verzorging in het brede sociale domein een regio te worden die geen kans ziet de eigen problemen zelf op te lossen; dat is geen aantrekkelijk perspectief in het licht van de grote veranderingen die met ingang van 2015 op stapel staan in de organisatie van de (nieuwe) taken door gemeenten in samenwerking met werkgevers van maatschappelijke ondersteuning.

Niettemin, hoezeer de partijen de intentie hebben om deze problemen zelf op te lossen: zij bleven de afgelopen maanden “om elkaar heen draaien” en zijn er wat betreft de positie van de Sensire medewerkers nauwelijks vorderingen gemaakt. Er worden uit het oogpunt van noodzakelijke continuïteit van huishoudelijke verzorging door gemeenten al voorbereidingen getroffen om op grond van hun verantwoordelijkheid (artikel 9a van de Wmo) cliënten en medewerkers van Sensire tijdig voor 1 januari 2014 bij elkaar te brengen. Daarnaast heeft Sensire met alle

betrokken werkgevers gesprekken gevoerd over hun mogelijkheden om medewerkers van Sensire over te nemen.

De volgende oorzaken liggen ten grondslag aan de impasse die in de loop van oktober bleek:

A. De **tijdsklem** waarin het gehele proces gaandeweg is terecht gekomen. De ontslagaanvraag van Sensire dateert van 4 juni 2013 en de ontslagbeschikkingen zijn op 24 juli jl. door het UWV verleend.
   Staatsecretaris Van Rijn heeft bij een bezoek aan de regio op 26 augustus 2013 aangedrongen op het snel afronden van de inkoopprocedure. Inmiddels hebben de betrokken gemeenten per 15 oktober jl. de aanbesteding afgerond en zijn de opdrachten voorlopig gegund aan werkgevers . Daarbij geldt wel dat werkgevers nog met elkaar in gesprek moeten over de te leveren uren huishoudelijke verzorging die voorheen door Sensire-medewerkers werden geleverd. Slechts een beperkt aantal werkgevers toont belangstelling voor (delen van) het personeelbestand van Sensire.

B. Een van de redenen voor deze geringe belangstelling was de onduidelijkheid en onzekerheid over de vraag of bij de overname van Sensire-medewerkers sprake zou zijn van **"overgang van onderneming"** (zoals bedoeld in art 7:662 van het Burgerlijk Wetboek). Dat zou onder meer betekenen dat bij overname ook de bestaande rechtspositie van die medewerkers volledig overgenomen zou moeten worden. De Abvakabo FNV is van mening dat hier sprake van is in het geval van overname van de Sensire-medewerkers. Abvakabo FNV heeft mij daarnaast bericht dat zij zich grote zorgen maakt over signalen die zij ontvangt, dat er sprake zou zijn van "schijnconstructies".
   In de gesprekken met betrokken partijen is vastgesteld dat in het bijzonder de brief d.d. 8 oktober 2013 van Sprengers advocaten, geschreven op verzoek van Abvakabo FNV, heeft geleid tot onrust bij werkgevers. In deze brief wordt uiteengezet dat Sprengers advocaten de opvatting is toegedaan, dat de gemeenten de bepalingen van "overgang van onderneming" zouden dienen op te nemen in de voorwaarden voor de aanbesteding. De betrokken gemeenten hebben op 10 oktober jl. elk eenzelfde brief teruggeschreven waarin, kort gezegd, wordt uiteengezet dat voor dergelijke vereisten geen wettelijke basis is en voorts dat, naar de

opvatting van de betrokken gemeenten, een dergelijke bepaling ongewenst is.

Deze brief van de gemeenten kon evenwel een **voortduren van de onzekerheid** bij werkgevers wat betreft de juridische positie van de Sensire-medewerkers bij een overgang niet wegnemen. Werkgevers durfden het risico niet aan dat bij een overname toch de rechtspositie van deze Sensire-medewerkers volledig gerespecteerd zou moeten worden. Zodoende ontstond een impasse. Extra bezwarend in dit verband was het gegeven dat het personeelsbestand van Sensire, naar de inschatting van de betrokken werkgevers, verhoudingsgewijs meer bestaat uit medewerkers op FWG-schaal 15 met een vast dienstverband, dan de personeelsbestanden van de andere werkgevers. Nog afgezien van de kostenaspecten voorzag men bij overname problemen in de verhouding met hun eigen medewerkers, die dikwijls voor hetzelfde werk lager zijn ingeschaald en vaker werkzaam zijn in tijdelijke dienstverbanden.

C. Vrijwel alle gesprekspartners waren zich voluit bewust van de **grote hervorming van de gemeentelijke verantwoordelijkheid bij het bieden van maatschappelijke ondersteuning m.i.v. 2015.** Om deze hervorming te realiseren dienen alle betrokken partijen een “grote bocht” te nemen. Op basis van het dit voorjaar gesloten “Zorgakkoord”[2] wordt het budget van de huishoudelijke verzorging in 2015 met 40% gekort. Een dergelijk vooruitzicht nodigt werkgevers niet uit tot het aannemen van extra medewerkers in vaste dienstverbanden.
Een extra aspect daarbij is de eind oktober nog onzekere samenstelling van de taken waar gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor worden op grond van een nieuwe Wmo; in het bijzonder de onzekerheid wat betreft de persoonlijke verzorging werd breed betreurd, omdat men er, gelet op het regeerakkoord, in de voorbereiding op 2015 vanuit gaat dat deze in het Wmo pakket opgenomen wordt.
Het beeld uit de gevoerde gesprekken met betrokken partijen is dat deze onzekerheid de neiging van andere werkgevers versterkt om terughoudendheid te betrachten bij het aangaan van “overname-avonturen” met personele uitbreiding. Een concentratie op continuering van de bestaande dienstverlening is niet onbegrijpelijk in een dergelijke onzekere omgeving.

[2] TK 2012-2013, 33566, nr. 29

Hoezeer de bedrijfseconomische overwegingen, zoals hierboven aangeduid, het ook begrijpelijk maken dat werkgevers heel voorzichtig worden en in zekere zin graag aan een ander het voortouw gaven: alle partijen waarmee gesproken is hadden ook een heel ongemakkelijk gevoel bij de voortdurende impasse. Zij zijn zich ervan bewust dat zij als gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties in goed overleg hier onderling uit zouden moeten kunnen komen. Het belang daarvan werd ook geplaatst in het kader van imagoschade die zij oplopen wanneer de impasse zou voortduren. Zij gaven aan dat dit geen vertrouwen zal wekken in de voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden die met de WMO op gemeenten en regio afkomen.

Alle partijen waren zich, met andere woorden, voluit bewust van het smalle koord waarop men loopt. Zal de wetgever, wanneer het beeld ontstaat dat sprake is van regionale onmacht, wel de verleiding kunnen weerstaan om niet alsnog heel gedetailleerd voor te schrijven hoe gemeenten de Wmo zullen moeten gaan uitvoeren? Daar zit niemand in de regio en evenmin elders in het land op te wachten. Sterker nog: de huidige gedetailleerde regels en voorschriften ervaart men breed als te knellend en schadelijk voor een efficiënte uitvoering en organisatie van de voorzieningen. Gemeenten bereiden zich nu al voor op nieuwe sturingsmodellen die passen bij de uitgangspunten van het regeerakkoord en die in 2015 in werking treden met nieuwe wet- en regelgeving. Zo heeft de gemeente Berkelland in februari 2013 de nota "Meedoen naar vermogen" opgesteld , waarin heel consequent een nieuwe sturingsfilosofie en daarmee verbonden operationele consequenties onder woorden zijn gebracht.

3. Het vervolg

De gesprekken van 24 en 25 oktober en de daarna onderhouden telefonische contacten hebben ertoe geleid dat een aantal sleutelfiguren vanuit de gemeenten, de werkgevers en de werknemersorganisaties, die alle nauw betrokken zijn bij het proces van aanbesteding van de huishoudelijke verzorging, elkaar hebben gesproken op woensdagavond 30 oktober jl. in Ruurlo.

Aanleiding voor dit gesprek was na te gaan of er onderlinge kennis uitgewisseld zou kunnen worden die voor alle partijen behulpzaam zou zijn om de eigen positie en verantwoordelijkheid goed te bepalen. Aldus zijn door deze gesprekspartners mogelijkheden verkend voor een gemeenschappelijk gedragen strategie om de hierboven aangeduide

problematiek aan te pakken; daarbij behield uiteraard een ieder zijn eigen verantwoordelijkheid en heeft een ieder rekening te houden met eigen interne verantwoordingsprocedures.

Tijdens deze bespreking zijn door de aanwezige regionale sleutelfiguren twee routes verkend:

- een route waarin partijen tot een gezamenlijke strategie komen;
- een route waarin dit niet het geval is.

Route 1
In de gesprekken heeft één werkgever, TSN Thuiszorg B.V. ('TSN'), gemeld dat zij (onder voorwaarden) belangstelling heeft om ontslagen Sensire-medewerkers, die momenteel op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd werkzaam zijn in het primaire proces (en die dus uitvoerende werkzaamheden verrichten bij cliënten in het kader van hulp bij het huishouden) in dienst te nemen. Het gaat om een kleine 800 medewerkers. Daarbij is het uitgangspunt dat inschaling en contractvorm behouden blijven.

Om de mogelijke indiensttreding van voormelde medewerkers te kunnen realiseren, heeft TSN financiële voorwaarden gesteld waarover zij in gesprek is met Sensire. Eén van de (verdere) randvoorwaarden van TSN om dat gesprek voort te kunnen zetten, is het realiseren van een gelijk speelveld waardoor zij na het in dienst nemen van voornoemde medewerkers in een houdbare marktpositie kan blijven. Om laatstgenoemde randvoorwaarde in te vullen, zouden ook de betrokken gemeenten voor één jaar (2014) een financiële bijdrage moeten leveren.

Route 2
Op woensdagavond 30 oktober is door de aanwezige sleutelfiguren gemeld dat gemeenten op grond van artikel 9a en 10a van de Wmo een proces in gang hebben gezet waarin geïnteresseerde werkgevers een aanbod kunnen doen aan de ruim 1100 Sensire-medewerkers. Werkgevers hebben dan de vrijheid om een aanbod te doen dat naar hun inzicht past bij hun marktstrategie en bedrijfsvoering. Hiermee is niet gegarandeerd dat Sensire-medewerkers hun inschaling en contractvorm behouden. Bij deze optie heeft de Abvakabo FNV aangegeven een juridische procedure te starten met als inzet de toepassing van de wet overgang van onderneming bij de aanname van ontslagen Sensire-medewerkers.

Dit zijn, in het kort, de twee mogelijkheden die de gesprekspartners tijdens het beraad op woensdagavond 30 oktober jl. hebben verkend. De dag erna

heb ik een informerende brief met een verkenning van de twee routes naar de colleges van B&W van de betrokken zeven gemeenten verzonden. In deze brief wordt het vertrouwen uitgesproken dat de betrokken colleges voorafgaand aan hun besluitvorming nota zullen nemen van deze verkenning.

4. Het akkoord

In de dagen na 30 oktober is veelvuldig overleg geweest tussen partijen. Naast TSN is Zorgkompas in beeld gekomen als tweede zorgaanbieder die bereid is een deel van de werkzaamheden met bijbehorend personeelsbestand van Sensire over te nemen. Op woensdagavond 6 november vond een nieuwe ontmoeting met de sleutelfiguren plaats in Ruurlo. De zeven gemeenten toonden bereidheid om onder voorwaarden bij te dragen aan eenmalige transactiekosten aan de twee nieuwe werkgevers om de overgang van personeel van Sensire mogelijk te maken. TSN en Zorgkompas hadden inmiddels een principeakkoord met Sensire gesloten over het vergoeden van financiële risico's die met de Sensire-medewerkers overgaan naar TSN en Zorgkompas.
Van belang is voorts, dat alle partijen het grote belang zagen er gezamenlijk uit te komen en zich bereid hebben verklaard actief deel te nemen aan een proeftuin in de Achterhoek om goed voorbereid de overgang te kunnen maken naar de nieuwe WMO per 1 januari 2015. Het departement van VWS heeft zich bereid verklaard aan deze proeftuin actief mee te werken in zowel organisatorische zin als in financiële en/of personele zin.

Deze combinatie van elementen en de sterke gemeenschappelijke wil om tot een oplossing te komen, waren van doorslaggevend belang voor partijen om tot een principeakkoord te komen.
Dit principeakkoord is tijdens een persconferentie op 7 november onder grote belangstelling van de media, maar ook van enige tientallen huishoudelijke verzorgsters, ondertekend door de sleutelfiguren.

Het akkoord van 7 november is een principe-akkoord; dat wil zeggen dat het door de betrokken personen is getekend onder voorbehoud van instemming van de betrokken colleges van B en W, de toezichthouders van de betrokken zorgaanbieders en de achterban van de Abvakabo FNV.

Hiermee is voor 2014 een oplossing gevonden; tegelijkertijd is daarmee enige rust ontstaan om in goede onderlinge verhoudingen voorbereidingen te treffen voor de grote veranderingen die met ingang van 2015 op stapel staan.

Voor de tekst en inhoud van het principeakkoord verwijs ik naar de bijlage.

5. De samenhang tussen de problematiek op korte termijn en die op middellange termijn: de "grote bocht"

Bij deze oplossing die voor 2014 is gevonden zijn partijen zich ervan bewust dat deze uitsluitend voor 2014 is en dat er naar 2015 een "grote bocht" genomen moet gaan worden in de organisatie en omvang van de publiek gefinancierde huishoudelijke verzorging in het brede kader van de maatschappelijke ondersteuning: de nieuwe Wmo. Wanneer budgetten zo terugvallen, zoals nu wordt voorzien, dan moet dat ingrijpende gevolgen hebben voor organisatie en omvang van de huishoudelijke verzorging. De partijen in de Achterhoek zijn in dit verband van oordeel dat op korte termijn voorbereidingen getroffen moeten worden om te voorkomen dat zich eind 2014 soortgelijke problemen gaan voordoen, zoals in de afgelopen weken in de Achterhoek het geval was. In de loop van 2014 moet door gemeenten en werkgevers gewerkt worden aan een goede voorbereiding van deze grote overgang, waarbij geput zou kunnen worden uit ervaringen in het proces dat nu in de Achterhoek gaande is.

Dit voornemen van partijen in de Achterhoek sluit aan bij (een deel van) mijn opdracht om "een beeld te vormen van de uitvoering met als doel informatie te vergaren voor toekomstige vergelijkbare situaties tijdens de transitie naar een nieuwe langdurige zorg". Er zijn door partijen vele waardevolle suggesties gedaan die in de komende periode verder besproken zullen worden met de diverse stakeholders in de betrokken zeven gemeenten in de Achterhoek.
Deze thema's zijn overigens van landelijke betekenis en impliceren ook een verantwoordelijkheid van landelijke koepels van zorginstellingen, werknemersorganisaties en de betrokken departementen SZW en VWS.

Naar huidig inzicht zal het dan gaan om het signaleren en agenderen van onder meer de volgende onderwerpen:

- een herwaardering van de inschaling van de medewerkers in de huishoudelijke verzorging, in het perspectief van het brede sociale domein van de maatschappelijke ondersteuning met ingang van 2015;
- de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging wordt vooral bepaald door de medewerkers; daarbij spelen onder meer de overgang naar andere werkgevers (waaronder het opheffen van de onduidelijkheid van het bestaande artikel 12.3 van de cao vvt), alsook de rechtspositie

van de betrokken medewerkers (in relatie tot rapportage commissie Kalsbeek);
- effectief aanbesteden van de huishoudelijke verzorging, binnen het kader van nieuwe sturingsmodellen van het gemeentelijke sociale domein, ook met het oog op vermindering van administratieve lasten;
- effectief begeleiden van ontslagen medewerkers van werk naar werk;
- Het cao-kader dat voor de huishoudelijke verzorging het beste past, gelet op de plaats in het bredere gemeentelijke sociale domein.

6. Tot slot

Partijen hebben zich alle uitgesproken om op basis van het bereikte akkoord gezamenlijk vorm te gaan geven aan een proeftuin in de Achterhoek, ter voorbereiding op de grote veranderingen die met ingang van 2015 hun beslag zullen krijgen.

Ik stel mij voor, conform mijn opdracht, de ontwikkelingen in de Achterhoek de komende weken te blijven volgen en daarbij tevens in agenderende zin verslag uit te brengen over verder reikende thema's rondom de "grote bocht", die volgend jaar genomen zal moeten worden. In de loop van januari 2014 zal ik hierover nader rapporteren.

Den Haag, 15 november 2013

Hans Borstlap